

CONSEJO PERMANENTE



OEA/Ser.G
CP/doc.5150/15
30 octubre 2015
Original: español

VIGÉSIMO INFORME SEMESTRAL DEL SECRETARIO GENERAL AL
CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN
COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA)

VIGÉSIMO INFORME SEMESTRAL DEL SECRETARIO GENERAL AL CONSEJO PERMANENTE SOBRE LA MISIÓN DE APOYO AL PROCESO DE PAZ EN COLOMBIA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (MAPP/OEA)

El siguiente Informe Semestral se presenta en virtud de la Resolución CP/RES. 859 (1397/04), en la cual la Organización de los Estados Americanos (OEA) solicita al Secretario General que informe al Consejo Permanente, de manera periódica, sobre las labores de la Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia de la Organización de los Estados Americanos (MAPP/OEA), y sobre sus esfuerzos para contribuir al logro de los valores y principios contenidos en la Carta de la OEA y en la Carta Democrática Interamericana.

La MAPP/OEA ha monitoreado y acompañado los esfuerzos de construcción de paz en los territorios más afectados por el conflicto armado interno en Colombia, interactuando con todos los actores involucrados en estos procesos. La información relacionada en el presente informe corresponde a los hallazgos de la MAPP/OEA producto de sus labores de monitoreo, acompañamiento y apoyo en el periodo de septiembre de 2014 a enero de 2015. Los datos fueron recabados con entidades públicas, autoridades y organizaciones indígenas y afros, organizaciones sociales y civiles, iglesias, organizaciones comunitarias y de base, fuerza pública, víctimas, líderes y participantes en la ruta de reintegración, a nivel nacional, departamental y municipal, en desarrollo de las actividades propias del Mandato^{1/}.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La Secretaria General (SG/OEA) valora y agradece al gobierno colombiano la extensión y ampliación hasta enero de 2018 del Mandato de la MAPP/OEA, mediante la suscripción del Quinto Protocolo Adicional al Convenio existente entre la República de Colombia y la Secretaría General. Este nuevo reto es asumido por la OEA y la Misión con dedicación y compromiso y representa un testimonio concreto de respuesta solidaria de la comunidad hemisférica a la solicitud de las autoridades colombianas para acompañar de manera amplia y flexible el desarrollo del Proceso de Paz en Colombia. Esta prórroga por tres años del Mandato, la primera por este lapso de tiempo, va en paralelo al reforzamiento de las actividades de la MAPP/OEA mediante la creación de nuevas oficinas regionales, que ya suman 15 en todo el territorio nacional^{2/}.

En el periodo que cubre este informe, el Estado Colombiano ha alcanzado varios resultados en sus esfuerzos por el logro de la paz. Entre estos avances destacan, en el ámbito de la justicia transicional, como el incremento importante del número de sentencias emitidas por los jueces en el marco de la ley 975/2005, acciones destinadas a la resocialización de los desmovilizados al interior

1. En el marco del presente informe se hace referencia a categorías únicas como desmovilizados, guerrilleros, y víctimas, entre otros, con el ánimo de facilitar la lectura del mismo, pero sin desconocer que al interior existen hombres y mujeres, niños, niñas, adolescentes y jóvenes, personas de orientación sexual diversa, personas de distintas etnias, y personas en condiciones de discapacidad. La presente aclaración se hace en reconocimiento y respeto de los enfoques diferenciales, con que deben ser comprendidas y atendidas las poblaciones.

2. La SG/OEA a través de la Misión ha incorporado a sus labores el monitoreo y análisis de los contextos de conflictividad social, cuyos hallazgos se informaran en el próximo informe periódico, esperando que esta información posibilite la identificación de las debilidades, fortalezas y oportunidades para la planificación e implementación de la paz en las regiones, así como las amenazas y desafíos actuales e inmediatos y las tensiones que puedan presentarse en el posconflicto, tanto en el corto como en el mediano y largo plazo.

de los penales, la mayor coordinación y diálogo entre las instancias judiciales competentes de justicia y paz y la continuidad del trabajo de los reintegradores de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) quienes acompañan a los desmovilizados que han recuperado su libertad. En materia de reintegración se destacan las acciones de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), aumentando su visibilidad en las regiones y los intentos para terminar con la estigmatización de los desmovilizados. En cuanto a la reparación integral a las víctimas del conflicto se resalta la pertinencia del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (MAARIV) y los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (PAARI), como herramientas que buscan articular la entrega de la indemnización con las demás medidas de reparación. Asimismo, se destaca la creación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, y en materia de restitución de tierras, los avances con el despliegue de nuevas direcciones territoriales y la apertura de oficinas de atención al público de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, así como el nombramiento de más jueces y magistrados.

A pesar de estos significativos avances en el proceso con las autodefensas, una de las mayores preocupaciones que en desarrollo de sus labores de monitoreo y seguimiento la MAPP/OEA continua recibiendo por parte de comunidades, actores y organizaciones sociales locales, es la persistencia e influencia en diversas zonas del país, de agrupaciones armadas ilegales ligadas a diversas formas de criminalidad, coerción y control social.

Estos grupos reciclados que se organizan tipo red, son maleables al accionar de la fuerza pública y siguen siendo una amenaza real al derecho de las poblaciones a la paz, la tranquilidad y el libre ejercicio de sus derechos ciudadanos. Su presencia sigue girando en torno a la ubicación y desarrollo de las economías ilegales de las que se nutre; o en zonas de frontera, buscando sacar provecho de actividades ilícitas. Una de las características de algunos de estos grupos, producto de su adaptación y reconfiguración en los territorios, es la emergencia de nuevos liderazgos, en muchos casos jóvenes, que actúan con más violencia que sus antecesores, tanto al interior del grupo (buscando intimidar a sus afiliados), como hacia fuera, afectando gravemente a la comunidad. Otras agrupaciones adoptan estrategias benefactoras para ganar la simpatía de las comunidades, mientras que algunos de sus líderes prefieren mantener un perfil discreto que los hagan pasar desapercibidos ante las autoridades. En ciertas zonas estos grupos adicionalmente ofrecen servicios de seguridad privada a propietarios locales.

Otros avances también se han observado en materia de seguridad, el aumento de la fuerza pública en diversos corregimientos del país donde antes no tenía presencia; acciones sostenidas y coordinadas con participación de las distintas fuerzas armadas y la Fiscalía General de la Nación tendientes a debilitar las estructuras de las bandas criminales (BACRIM), estrategias encaminadas a brindar protección a diversas comunidades y los esfuerzos por restablecer la confianza de las poblaciones en el interior del país hacia las fuerzas armadas.

La Secretaria General alienta al Estado Colombiano en su lucha contra estas agrupaciones y considera que las acciones del gobierno deben estar principalmente orientadas a: continuar fortaleciendo la presencia de los sistemas de seguridad y justicia en los territorios, mostrar en lo local elementos transformadores y pedagógicos más allá de capturas y decomisos, recortar los efectos nocivos del accionar de estas agrupaciones, romper los vasos comunicantes con otros grupos ilegales y evitar su proliferación, posibilidades de expansión e influencia territorial.

Otro hecho que merece la atención de las autoridades por ser de creciente preocupación en las comunidades, es la salida de las cárceles de los desmovilizados que han recuperado su libertad. Su

retorno a las zonas donde ejercieron influencia puede ser un factor distorsionante de las relaciones y el tejido social y es capaz de potencializar nuevas dinámicas y espirales de violencia. En este sentido, será sumamente importante la labor de la ACR y otras instancias públicas para evitar mayores afectaciones a la población y la institucionalidad local.

La Secretaria General considera que nada contribuiría más a la garantía de los derechos humanos y en particular a la satisfacción de los derechos de las víctimas, que la terminación del conflicto armado interno. Actualmente, con los diálogos entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) así como las conversaciones exploratorias con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el país está viviendo un momento histórico que plantea enormes retos y oportunidades en el camino hacia la paz definitiva en Colombia. Sin embargo, se requiere que este proceso registre mayores avances y pasos concretos en puntos como el de víctimas y el fin del conflicto armado. Una pronta y mesurada salida a estos temas fundamentales, marcaría la recta final de esta difícil etapa que abrigue las esperanzas de alcanzar un punto de no retorno haciendo irreversible el progreso alcanzado y conduzca a la firma de un acuerdo de paz definitivo.

Se debe destacar las muestras y gestos de paz entre los actores involucrados para reducir la intensidad del conflicto. La Secretaria General considera que estudiar otras vías para acelerar el desescalamiento dará mayor impulso al Proceso de Paz. En este sentido, saluda la intención de explorar opciones para que la negociación se desarrolle en un ambiente que genere menos daño, en especial a la población civil que vive en medio de la confrontación armada. El Acuerdo de Desminado (para minas antipersona, artefactos explosivos improvisados, municiones sin explotar y restos explosivos de guerra)^{3/}, la suspensión temporal de bombardeos, y el anuncio hecho por parte de las FARC-EP^{4/}, en el que asumen el compromiso de no reclutar niños menores de 17 años, son actos trascendentes en términos de confianza y credibilidad del Proceso de Paz y aumenta así sus posibilidades de éxito. Igualmente la SG/OEA saluda la persistencia en los diálogos exploratorios con el ELN.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) coincide con alentar tanto al gobierno como a las FARC-EP a hacer efectivos los propósitos de paz que han ido acordando, específicamente en lo relacionado con la creación de una comisión de la verdad para esclarecer y explicar el conflicto armado colombiano, que contribuya al derecho a la verdad de las víctimas. En ese sentido, su participación en las mesas como sujetos activos en el proceso de construcción de un acuerdo es clave para el logro de una paz estable y duradera.

La Secretaría General valora el involucramiento y compromiso de la comunidad internacional con la construcción de la paz en Colombia y el apoyo a los esfuerzos nacionales. Su participación ha contribuido a sentar las bases de los procesos de diálogo y conversaciones exploratorias de paz que están hoy en marcha, lo que demuestra la conveniencia de un acompañamiento internacional; e invita a acompañar el proceso con una actitud proactiva acorde a los tiempos y dinámicas propias del país.

3. Fuente Acuerdo Desminado: Comunicado Conjunto N. 52. La Habana, 7 de marzo de 2015. Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia. Disponible en www.mesadeconversaciones.com.co

4. Anuncio sobre Menores en el Conflicto. La Habana, Cuba, sede de los diálogos de paz, febrero 12 de 2015. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP). Disponible en <http://www.pazfarc-ep.org>.

Es necesario mencionar que el acompañamiento de la Misión, desde el 2004, ha sido una realidad gracias al apoyo institucional, político, y financiero de países y agencias de cooperación; sin estos recursos, no hubiese sido posible el funcionamiento ni el despliegue de las actividades que ha exigido el mandato. Por tanto, la Secretaría General reitera su gratitud a los donantes y amigos de la MAPP/OEA, por el apoyo y acompañamiento que han proporcionado durante estos 11 años, en especial a:

Argentina, Alemania, Bahamas, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, España, Estados Unidos de América, Francia, Gran Bretaña, Guatemala, Irlanda, Japón, Noruega, México, Países Bajos, Perú, Portugal, República de Corea, Suecia, Suiza, Tailandia, Turquía y la Unión Europea. De igual modo, la Secretaría General quisiera extender su agradecimiento por el apoyo proporcionado por la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Agencia de Cooperación Alemana Internacional (GIZ), la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia (APC). Todas estas contribuciones serán fundamentales para el desarrollo de actividades durante 2015.

Finalmente, se destaca la participación de diferentes sectores de la sociedad civil en el proceso que el Gobierno adelanta actualmente en La Habana (Cuba). Las medidas adoptadas para favorecer la representatividad de las víctimas en la mesa de negociación son fundamentales para la legitimidad del Proceso; igualmente, las actividades de información y debate hechas en espacios comunitarios y académicos, permiten empoderar a los miembros de la sociedad civil como sujetos activos en el proceso de construcción de una paz estable y duradera.

II. JUSTICIA TRANSICIONAL

Durante los últimos años, Colombia no sólo ha desarrollado mecanismos de Justicia Transicional sino todo un sistema que incluye un nuevo engranaje institucional que se ha consolidado como modelo factible para futuros marcos jurídicos, como por ejemplo, el Comité Nacional de Justicia Transicional, los sub comités y el Comité de Asuntos Carcelarios. La Ley 975/05^{5/}, ha logrado establecer un sistema de investigación de contextos que, si bien es perfectible, funciona tanto para grupos de autodefensas como de guerrilla, un claro ejemplo de esto, es la caracterización y establecimiento de patrones y contextos para las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

5. Ley 975 de Julio 25 de 2005 “Ley de Justicia y Paz”, publicada en el Diario Oficial No. 45.980 de 25 de julio de 2005. Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios. Reformada por la Ley 1592/12. La CIDH ha hecho comentarios sobre la eliminación del incidente de reparación en la Ley 1592. Principalmente en cuanto a que con su aplicación desaparecen los incentivos en materia de reparación para la participación de las víctimas en dichos procesos, ya que directamente podrían acudir a los mecanismos previstos en la Ley de Víctimas y obtener las reparaciones allí establecidas. La Comisión también hizo notar que dicha ley impide que la Sala de Justicia y Paz pueda decretar medida de reparación alguna distinta a la de incorporar en el contenido del fallo la versión de las víctimas sobre los daños padecidos.

a. Potencial salida en libertad de postulados a la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/05)

Aquellos postulados^{6/} privados de la libertad que cumplen con los requisitos objetivos^{7/} y subjetivos^{8/} establecidos en la Ley 1592/12^{9/} y el Decreto 3011/13^{10/}, y que todavía no tienen sentencia, están solicitando libertad a través de la figura de la sustitución de medidas de aseguramiento, en tanto que, aquellos que ya tienen una sentencia ejecutoriada en el marco del proceso de Justicia y Paz, pueden solicitar la libertad por pena cumplida ante el Juez de Ejecución de Penas a nivel nacional.

Desde el año 2013 la MAPP/OEA adelanta un protocolo de monitoreo integral a la potencial puesta en libertad de aquellos ex miembros de grupos armados ilegales postulados a la Ley de Justicia y Paz, que ya cumplen con el requisito de reclusión de 8 años desde su postulación. Respecto a lo judicial, la Secretaría General ha observado que las solicitudes de sustitución de medida de aseguramiento son cada vez más recurrentes, más de 70 solicitudes han sido presentadas ante los magistrados con funciones de control de garantías de Bogotá, Bucaramanga, Medellín y Barranquilla, de estas, únicamente 21 han sido concedidas, más del 50% fueron concedidas en Medellín mientras que en Bogotá, sede donde se encuentran 2 magistrados de control de garantías, únicamente fueron concedidas 5 de más de 35 solicitudes presentadas^{11/}, situación que pone de presente la falta de un criterio unificado para el otorgamiento de la libertad. Preocupa el hecho que más de la mitad de los postulados a quienes se les otorgó la sustitución de la medida de aseguramiento, no puedan efectivamente salir de prisión porque los procesos que se tramitan en la justicia ordinaria no han sido acumulados procesalmente en Justicia y Paz.

Para el caso de algunos postulados a quienes ya se les había otorgado la sustitución de medida de aseguramiento, fue necesario solicitar adicionalmente la libertad por pena cumplida ante el Juzgado de Ejecución de Penas a nivel nacional, debido a que ya tenían sentencias en firme y no era posible otorgarles la libertad. En este Juzgado la revisión de los requisitos objetivos es estricta, puesto que se han rechazado varias solicitudes fundamentadas en que debe existir una medida de aseguramiento por algún delito por el que haya sido sentenciado en Justicia y Paz. Este criterio está

6. Miembro de grupo armado al margen de la ley que ha decidido reincorporarse a la vida civil en el marco de la Ley 975/05 "Ley de Justicia y Paz", garantizando los derechos de las víctimas a verdad, justicia y reparación a cambio de un beneficio de pena alternativa de entre 5 y 8 años por los hechos delictivos cometidos durante y con ocasión de la pertenencia a dichos grupos.

7. Requisito objetivo: Haber permanecido como mínimo ocho (8) años en un establecimiento de reclusión con posterioridad a su desmovilización, por delitos cometidos durante y con ocasión de su pertenencia al grupo armado organizado al margen de la ley. Este término será contado a partir de la reclusión en un establecimiento sujeto integralmente a las normas jurídicas sobre control penitenciario. Requisitos objetivos de desarrollo jurisprudencial: i) Se haya impuesto medida de aseguramiento; y ii) El delito por el cual haya sido privado de la libertad haya sido imputado en justicia transicional o traído por verdad.

8. Requisitos subjetivos: i) Haber participado en las actividades de resocialización disponibles. Si éstas fueron ofrecidas por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC y haber obtenido certificado de buena conducta; ii) Haber participado y contribuido al esclarecimiento de la verdad en las diligencias judiciales del proceso de Justicia y Paz; iii) Haber entregado los bienes para contribuir a la reparación integral de las víctimas, si a ello hubiere lugar de conformidad con lo dispuesto en la presente ley; iv) No haber cometido delitos dolosos, con posterioridad a la desmovilización.

9. Ley por la cual se modifica la Ley 975/05, Ley de Justicia y Paz.

10. Por el cual se reglamentan las Leyes 975 de 2005 "Ley de Justicia y Paz", 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras", y 1592 de 2012 "Modificación a la Ley 975 de 2005".

11. Monitoreo Judicial a las audiencias en el marco del procedimiento penal especial de justicia y paz (Ley 975/05).

causando incertidumbre, entre quienes ya tienen sentencia y no tienen medidas de aseguramiento por los delitos por los que fueron sentenciados, más allá de que estos, hayan sido ampliamente confesados por el postulado.

La mayoría de los postulados reclusos en los pabellones de Justicia y Paz, consideran que existe una factibilidad mayor de recuperar la libertad cuando no se tiene sentencia en Justicia y Paz, lo que podría generar que algunos de ellos retrasen sus procesos para evitar una eventual negativa de la libertad por parte del Juzgado de Ejecución de Penas, como ocurrió con el fallo negativo proferido frente a la solicitud de libertad por pena cumplida presentada por Edgar Ignacio Fierro Flórez alias “Don Antonio”, ex Comandante del Frente Cesar Pablo Díaz, fallo que adicionalmente le revocó la pena alternativa concedida en Justicia y Paz. En este orden de ideas, la Secretaría General considera relevante la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia a través de la cual revoca la decisión de un Magistrado con Funciones de Control de Garantías y concede la libertad solicitada por Juan Francisco Prada Márquez, estableciendo un precedente en relación con límites a la discrecionalidad de los magistrados.

Por otro lado, la SG/OEA destaca la Directiva N. 008/14 emitida por la Fiscalía General de la Nación, a través de la cual se estableció un mecanismo de acreditación para aquellos postulados que solicitan la libertad; sin embargo, queda pendiente realizar una mayor aclaración o difusión de esta norma ya que la percepción de los postulados, es que la Fiscalía se estaría oponiendo a concederles la libertad, ya que son pocas las acreditaciones positivas otorgadas por los despachos de fiscales. En relación con esto, cabe mencionar que la Fiscalía tiene la posibilidad de utilizar la figura de la exclusión con anterioridad a la solicitud de libertad presentada por los postulados, cuando estos no cumplen los requisitos de elegibilidad contemplados en la Ley de Justicia y Paz.

En cuanto a la resocialización dentro de los pabellones, la Secretaría General valora positivamente el hecho de que la Dirección de Justicia Transicional del Ministerio de Justicia esté avanzando en un proyecto de resocialización a postulados de Justicia y Paz en 5 de los 9 pabellones establecidos para dicho fin. Los postulados beneficiarios valoran positivamente dicho programa. Así las cosas, la SG/OEA exhorta a que este programa, que ya se encuentra en fase avanzada, pueda establecer una conexión más notoria con el programa especial de reintegración a postulados de la Agencia Colombiana para la Reintegración, para una mayor cohesión entre la labor de resocialización intra- y extramural.

Uno de los elementos clave para que el proceso de reintegración de las personas que se encuentran privados de la libertad sea exitoso, es que el Gobierno Nacional preste especial atención a la oferta de programas educativos al interior de los centros carcelarios y penitenciarios, situación que podría crear un escenario más favorable para el sometimiento de otros miembros de grupos armados legales. Pese a que esto ya hace parte de la normatividad vigente, en la práctica su implementación es débil impidiendo cumplir con los propósitos resocializadores de la privación de la libertad.

La Secretaría General resalta de forma positiva la labor que realizan los reintegradores de la ACR con aquellos postulados que ya recuperaron su libertad. Estos postulados han encontrado en la institucionalidad un aliado que los ancla en la legalidad. Sin embargo, hay que atender nuevos retos para la ruta de reintegración de estas personas como su salud mental. Por ejemplo, la SG/OEA a través de la Misión, ha identificado 85 casos de excombatientes con enfermedades psiquiátricas, de los cuales 35 han sido diagnosticados con esquizofrenia y 3 han cometido suicidio.

En anteriores informes la Secretaría General mencionó la necesidad de articular los programas de resocialización a cargo del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) y el desarrollado por la ACR. Al respecto, se reconoce que el Gobierno Colombiano ha adelantado esfuerzos en el diseño de un programa interinstitucional que desarrolla los siguientes componentes: i) Derechos humanos y justicia restaurativa; ii) Rutas jurídicas y reglas de juego; iii) Emprendimiento empresarial y iv) Atención psicosocial, esto constituye un avance en la construcción de un modelo de resocialización y reintegración integral.

Sigue siendo un motivo de preocupación el hecho que no exista una entidad estatal responsable de la seguridad personal de los postulados que, por su nivel de riesgo, requieran esquemas más estrictos que las medidas administrativas de traslado. Si bien existe un convenio entre la ACR y la Unidad Nacional de Protección, este no contempla la situación de riesgo que varios postulados tienen, ya sea por las confesiones e involucramientos realizados, como por retaliaciones y antiguas rencillas con otros actores. Así mismo, la CIDH considera que la falta de investigación de los hechos que motivan las situaciones de riesgo podría generar un efecto acumulativo respecto al aumento constante de beneficiarios en el programa de protección.

Por otro lado, la potencial salida de postulados en libertad ha puesto nuevamente sobre la mesa la necesidad de fortalecer los mecanismos de protección a defensores de víctimas y de Derechos Humanos. Al respecto, la Secretaría General reconoce las gestiones que han sido realizadas por el Gobierno de Colombia, desde la Mesa de Garantías liderada por el Ministerio del Interior, y resalta la labor proactiva de los voceros nacionales y departamentales con quienes la MAPP/OEA ha trabajado en la concepción de zonas de especial observancia, específicamente la labor realizada en Norte de Santander junto con la sociedad civil. Si bien se ha avanzado en un plan preventivo, la Secretaría General exhorta a tomar en cuenta el incremento del nivel de riesgo de aquellos defensores y defensoras de víctimas que se están oponiendo procesalmente a la libertad de los postulados, así como también de investigadores, fiscales, procuradores, jueces y magistrados. Igualmente, invita a prestar especial atención a la seguridad de las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto que residen en zonas de posible retorno de postulados, especialmente aquellas que han denunciado y tomando en cuenta el escaso número de sentencias para este tipo de violencias en Justicia y Paz. En ese sentido, a pesar de los esfuerzos del Estado, la CIDH ha continuado recibiendo información sobre la persistencia de asesinatos, amenazas y hostigamientos en contra de defensoras y defensores de derechos humanos, quienes continuarían siendo objeto de agresiones que tendrían por finalidad acallar sus denuncias, relacionadas principalmente con violaciones de derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado. La falta de avances sustanciales en cuanto al esclarecimiento, investigación y sanción de los responsables de violaciones de derechos humanos perpetradas en contra de defensoras y defensores, constituyen una amenaza para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos.

La MAPP/OEA ha priorizado varias zonas del país donde es posible el retorno de los postulados de Justicia y Paz; bajo esta lógica, se adelantó un proceso de alistamiento de territorios en municipios del Magdalena Medio donde hicieron presencia las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio y las Autodefensas Campesinas de Puerto Boyacá. Debido a la composición de estas estructuras es probable que aquellos postulados que hicieron parte de las mismas, regresen a los municipios donde operaron, y para ello resulta relevante la realización de acciones por parte de la

institucionalidad pública para recuperar la confianza de las comunidades, garantizar la no repetición de los hechos de violencia y crear escenarios en los que sea posible la reconciliación^{12/}.

b. Monitoreo y acompañamiento de la implementación de la Ley de Justicia y Paz (Ley 975/05)

La Misión ha venido monitoreando la aplicación de la Ley de Justicia y Paz desde que comenzó a implementarse en el año 2006, para ello ha construido un sistema único concebido para hacer seguimiento a casos priorizados escogidos aleatoriamente, con el fin realizar un análisis oportuno y emitir las recomendaciones necesarias a la institucionalidad colombiana para una mejor y más armónica aplicación de la Ley 975/05, así como de las leyes modificatorias, decretos, resoluciones y normas conexas.

Como parte de este monitoreo, la MAPP/OEA ha acompañado más de 400 versiones libres y casi 600 audiencias judiciales entre imputaciones, formulaciones de cargos, legalizaciones, audiencias concentradas, incidentes de identificación de las afectaciones, incidentes de reparación integral, lectura de sentencias, audiencias de ejecución de fallos, imposición de medidas cautelares, exclusiones, solicitud de sustitución de medidas cautelares y solicitudes de libertades por pena cumplida. También ha realizado más de 272 visitas a pabellones carcelarios y más de 500 acompañamientos en terreno a diligencias de entrevistas, jornadas de atención a víctimas, exhumaciones, entrega de restos óseos, entre otras.

En relación con las actividades de monitoreo, acompañamiento y apoyo a los mecanismos de Justicia Transicional, la Secretaría General ha observado un significativo aumento en la calidad y cantidad de sentencias emitidas, gracias al trabajo de las instituciones del Estado encargadas de investigación y judicialización, pasando de 2 sentencias proferidas en los últimos años, a 29 emitidas en los últimos meses de 2014 y comienzos de 2015, de las cuales 3 ya cuentan con decisiones que están en firme. La SG/OEA resalta la labor de los magistrados de conocimiento de las salas de Justicia y Paz por la emisión de estas sentencias, con las cuales se constituyen como actores claves en el proceso de construcción de la paz en Colombia. La CIDH también valora el aumento, en calidad y cantidad, de las sentencias emitidas en Justicia y Paz, lo cual resulta alentador respecto a un eventual incremento del número de sentencias en firme por emitirse.

Para mejorar la coordinación entre las salas de Justicia y Paz y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, la Secretaría General, a través de la MAPP/OEA y en asociación con el Centro Internacional de Justicia Transicional (ICTJ), adelanta una estrategia de discusión sobre distintos temas como patrones de macrocriminalidad y terminaciones anticipadas de los procesos judiciales.

La labor de la Fiscalía General de la Nación en la investigación de las estructuras ilegales ha tenido también una evolución exponencial, la búsqueda de la mejor fórmula para la develación de patrones ha sido el común denominador en todos los despachos judiciales y la priorización como estrategia se ha consolidado en la Dirección de Justicia Transicional de la Fiscalía General de la Nación (FGN). Sin embargo, la Secretaría General llama la atención sobre el hecho de que los fiscales estén continuamente siendo cesados y cambiados de los despachos asignados, por los

12. Vale la pena mencionar la presión y el aumento del riesgo manifestadas por de la comunidad y reclamantes de tierra en los municipios de San Martín, Aguachica, Pelaya, La Gloria, Tamalameque, área de influencia de alias “Juancho Prada”, y en donde se adelanta uno de los procesos de restitución de tierras, de la Hacienda Bella Cruz.

impactos en términos de celeridad que estos pueden generar para los procesos. En ese sentido, la CIDH ha reiterado que la estrategia de priorización de casos sobre graves violaciones en el conflicto, no puede implicar la falta de actuación del Estado respecto a los casos que no sean priorizados^{13/}. Así mismo la Comisión ha reiterado la importancia de que en la implementación y definición de los elementos aplicables a la estrategia de priorización, se garanticen espacios de participación adecuada para las víctimas^{14/}.

Es importante destacar el avance del proceso de Justicia y Paz con el Ejército Revolucionario Guevarista (ERG), proceso que ha sido acompañado por la MAPP/OEA desde su desmovilización en 2008^{15/}, y que está ad portas de recibir una sentencia. Por otra parte, vale la pena llamar la atención sobre la dilación que presentan el caso del Ejército Revolucionario Popular (ERP), cuyos procesos están estancados y todavía no cuentan con escrito de imputación por parte de la Fiscalía General de la Nación, siendo la estructura desmovilizada cuyos procesos son más lentos en Justicia y Paz.

La Secretaría General destaca la forma como la judicatura desarrolló del concepto de Violencia Basada en Género en el marco de la Sentencia en contra de Ramiro “Cuco” Vanoy^{16/}. La SG/OEA considera que para garantizar la no repetición y evitar la revictimización es necesaria una mayor visibilización, investigación y judicialización del fenómeno y una mejor atención de las víctimas, garantizando sus derechos y su dignidad. Atendiendo a esta lógica, la MAPP/OEA viene acompañando a la Fiscalía General de la Nación en la judicialización de casos de violencia sexual en contra de menores de ambos sexos ocurridos en Riachuelo (Santander) como un caso emblemático de judicialización de violencia basada en género en el marco del conflicto armado. La CIDH coincide con la MAPP/OEA en que para garantizar la no repetición y revictimización es necesaria una mayor visibilización, investigación y judicialización del fenómeno y una mejor atención a las víctimas garantizando sus derechos y dignidad. Al respecto, la Comisión también valora el desarrollo judicial del concepto de violencia basada en género en la sentencia contra Ramiro “Cuco” Vanoy.

c. Monitoreo a las condiciones carcelarias y penitenciarias

La MAPP/OEA ha realizado 272 visitas a centros carcelarios donde se encuentran postulados y postuladas a la Ley de Justicia y Paz, visitas a través de las cuales, la Secretaría General ha evidenciado una mejora gradual en aspectos como seguridad, hacinamiento y salubridad, esto se debe en gran medida a la labor que realiza la coordinación de Justicia y Paz del INPEC, y el seguimiento del Comité Técnico Carcelario de Justicia y Paz a cargo de la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia. Por otra parte, la Misión ha contribuido en el desarrollo de actividades de

13. Cuarto Informe Sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. CIDH. Informe Anual 2014. Capítulo V. Informe de seguimiento a las recomendaciones efectuadas en el Informe: Verdad, Justicia y Reparación: Cuarto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Colombia. En: <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2014/docs-es/Anual2014-cap5-Colombia.pdf>

14. En relación con la priorización de casos de graves violaciones de derechos humanos, el Estado informó a la CIDH de la implementación de un “Plan Integral de Acción para la defensa de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, las mujeres, población LGBTI, los grupos étnicos, sindicalistas, periodistas, defensores de (derechos humanos)”. Informó también que entre 2011 y 2014, se emitieron un total de 6 sentencias bajo la aplicación de la Ley 975 de delitos relacionados con violencia basada en género. La Comisión valora estos esfuerzos.

15. Ver Informes No. XIII, XIV, XV de la Secretaría General al Consejo Permanente de la OEA.

16. Tribunal Superior de Medellín, Sala de Justicia y Paz, sentencia de 2 de febrero de 2015. Magistrada Ponente: María Consuelo Rincón.

capacitación y sensibilización del personal de establecimientos carcelarios y penitenciarios sobre la importancia de la Justicia Transicional en escenarios de negociación y posconflicto.

El Establecimiento Penitenciario de Chiquinquirá fue durante años el único establecimiento penitenciario de Justicia y Paz dedicado exclusivamente a guerrilleros desmovilizados. No obstante, en diciembre de 2014 se tomó la decisión de disolver el pabellón de Justicia y Paz de Chiquinquirá, esto con el doble propósito de liberar unos 700 cupos para presos del sistema penitenciario ordinario, y acercar a los postulados a sus sedes judiciales, para reducir la cantidad de remisiones desde las cárceles a las diligencias.

Desde que comenzaron los traslados a finales del año, los postulados están siendo trasladados a otros pabellones de Justicia y Paz del país. La Secretaría General ha monitoreado el proceso desde el inicio y constata que el proceso presenta dificultades, entre las que se encuentran, la ausencia de una política de información a los funcionarios y postulados involucrados, ya que estos últimos, recibieron un mínimo de información sobre el traslado, su justificación, o el lugar a donde serían trasladados. Asimismo, la MAPP/OEA ha entrevistado a varios postulados tras su traslado a otros pabellones, evidenciando que pocos traslados siguen la lógica del mapa judicial de los postulados o de su arraigo familiar^{17/}.

d. Monitoreo y acompañamiento a procesos de sometimiento a la justicia de miembros de grupos armados ilegales^{18/}

A partir de la extensión del Mandato para la MAPP/OEA, la Misión comenzó a acompañar y apoyar procesos de sometimiento a la justicia de grupos armados ilegales; en ese sentido, se ha trabajado mancomunadamente con la Fiscalía, con el fin de generar una mayor seguridad jurídica en los procesos de dejación de armas y aceptación de incorporación a la legalidad, que deberá reflejarse en una efectiva judicialización de la pertenencia a dichos grupos, pero también la investigación de delitos que hubiesen podido cometer aquellos que opten por el sometimiento, como el de reclutamiento forzado de menores^{19/}.

La Secretaría General celebra el hecho que la Fiscalía adelante mecanismos legislativos que incentiven la sumisión colectiva, y que permitan a los investigadores y fiscales develar patrones y establecer contextos. Estos mecanismos si bien estarán enmarcados en el sometimiento a la justicia ordinaria, deben ser lo suficientemente claros para que puedan otorgar la opción de una negociación

17. Por ejemplo, se están trasladando postulados con sede judicial y familia en Medellín o Cúcuta a Montería.

18. Colombia busca el establecimiento de un procedimiento penal para el sometimiento a la justicia de organizaciones criminales a través de una serie de incentivos con el fin de que, total o parcialmente, estas organizaciones se desarticulen y se ponga fin a su actuar delictivo. Consultar Proyecto Ley N°102/14.

19. La CIDH ha valorado positivamente los esfuerzos del Estado en relación a los derechos de la niñez víctima del reclutamiento y del conflicto armado. En este sentido, observó que de los 1102 municipios de Colombia, 620 han incluido la realización de diagnósticos en sus planes de desarrollo; 750 han proyectado realizar programas especiales y 691 municipios han dedicado rubros específicos para ello en sus presupuestos. Asimismo, como mecanismo de seguimiento a la implementación de las medidas de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado, la CIDH observa que el Estado incorporó como uno de los cuatro indicadores, el de niñez y adolescencia, y en relación con el mismo, se reporta haber indemnizado con encargo fiduciario a una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes (NNA) huérfanos víctimas, y a la totalidad de las personas atendidas, quienes al cumplir la mayoría de edad, permanecen en el programa de acompañamiento.

en materia de resocialización especial, con el fin de aportar a la reducción de la violencia y generar mayores y mejores índices de no repetición.

La MAPP/OEA ha acompañado y monitoreado, judicial y carcelariamente, el pos-sometimiento de 12 ex miembros del Grupo Alianza Paz Valle, cuyo sitio de reclusión se localiza en Buga (Valle del Cauca), y se viene adelantando con el INPEC y con la Fiscalía General de la Nación, la generación de herramientas de resocialización diferenciada para miembros de organizaciones criminales más allá de las que existen en Justicia y Paz.

e. Monitoreo y acompañamiento al retorno y al proceso de resocialización y reintegración

Una vez más, la SG/OEA valora y destaca la importancia de las reflexiones y de la discusión que se vienen realizando en torno a los desafíos que plantea la reintegración, en perspectiva de finalizar de manera exitosa el proceso para las personas que participan en el programa de la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), pero también en clave prospectiva que permita aplicar herramientas con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN.

En el presente periodo se ha observado que la ACR ha aumentado su visibilidad de su actividad en las regiones tanto a través de su página web como en los medios de comunicación mediante constantes entrevistas y comunicaciones en las que destaca los logros y retos del actual proceso de DDR y, en especial, la conveniencia de aprovechar la experiencia acumulada durante estos años por la ACR. Por otro lado, ha realizado importantes esfuerzos para sensibilizar a la ciudadanía respecto del fenómeno de la estigmatización de las personas excombatientes y la necesidad de superar los imaginarios que rodean a estas personas en proceso de reintegración. No obstante, pese a los esfuerzos de la institucionalidad para combatir la estigmatización que pesa sobre el excombatiente, los estereotipos siguen impactando de manera negativa tanto en la percepción general que tienen las comunidades y sectores privados sobre los desmovilizados, como en la imagen que estos tienen sobre sí mismos, y que se exterioriza cuando buscan un empleo o están inmersos en un ámbito laboral. Además, para la SG/OEA, es preocupante la alta informalidad del empleo entre los y las excombatientes que se gradúan del programa de la ACR, ya que esto no sólo los sitúa en una situación de gran vulnerabilidad económica, sino que podría ser un elemento que afecte el éxito real de su proceso de reintegración en la sociedad.

Con respecto a la implementación de la Ley N. 1424/10²⁰, desde el año 2011 la MAPP/OEA ha venido acompañando a la Agencia Colombiana para la Reintegración, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Fiscalía General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en los esfuerzos por lograr una mayor articulación interinstitucional y mayores niveles de seguridad jurídica. La Secretaría General considera que es indispensable continuar propiciando espacios de sensibilización, capacitación, y análisis, involucrando a la judicatura y los defensores públicos, sobre la importancia de la mencionada Ley como mecanismo de Justicia Transicional.

La Misión se encuentra en la fase final de ejecución de una iniciativa diseñada para promover la capacidad de articulación interinstitucional y generar espacios de sensibilización, para el efecto, se han realizado 28 reuniones interinstitucionales a nivel regional en Santander, Cesar, Atlántico, Magdalena, Antioquia, se han realizado 8 grupos focales y numerosas entrevistas cuyos resultados

20. Por la cual se dictan disposiciones de justicia transicional que garanticen verdad, justicia y reparación a las víctimas de desmovilizados de grupos organizados al margen de la ley, se conceden beneficios jurídicos y se dictan otras disposiciones.

fueron socializados a las instituciones, y se han realizado 3 macro encuentros regionales que lograron identificar las principales lecciones aprendidas de este proceso.

La SG/OEA considera que hubo un avance hacia la reintegración efectiva de los desmovilizados con la promulgación del Decreto N. 2637/14, por medio del cual se establece la extinción de todas penas, incluyendo las multas, si transcurrido el periodo de suspensión de la ejecución condicional de pena, el condenado ha cumplido con las obligaciones de que trata la Ley N. 1424/10 y el Decreto Reglamentario N. 2601/11. Si bien las penas privativas de libertad en el marco de la Ley N. 1424/10 quedaban suspendidas, no ocurría lo mismo con las multas establecidas como sanciones accesorias, constituyendo una barrera para los desmovilizados beneficiarios de la norma que no tenían los recursos para erogar las multas, por lo que la promulgación de este Decreto ha generado mayor tranquilidad en los participantes y aporta a la seguridad jurídica en el marco de los fines de las herramientas de justicia transicional.

La Secretaría General valora los esfuerzos que se realizan para armonizar las cosmovisiones de los pueblos indígenas con la consolidación de una política de reintegración y la generación de nuevos estándares de cara a la reincorporación de miembros de las guerrillas. En ese sentido, viene trabajando junto con la ACR y organizaciones locales en espacios de articulación con pueblos indígenas del Putumayo, Nariño, Cauca y Chocó. En todos los procesos que la Misión acompaña se evidencia la solicitud por parte de los pueblos de respetar las visiones propias de cada uno de los pueblos.

III. MONITOREO A LA REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS

En las labores de monitoreo que hace la MAPP/OEA a la implementación de la política de reparación integral de víctimas según el marco normativo vigente que establece la Ley N. 1448/11 “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras” y sus decretos reglamentarios, se resalta la pertinencia del Modelo de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (MAARIV) y los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral a Víctimas (PAARI), como herramientas que buscan articular la entrega de la indemnización con las demás medidas de reparación, y trazar rutas, planes y componentes definidos de reparación integral, de conformidad con las condiciones específicas o de particular vulnerabilidad de las víctimas, mediante la adopción de enfoques diferenciales y la implementación de acciones institucionales coordinadas, adecuadas, transformadoras y efectivas.

Los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), al ser el instrumento a través del cual se canalizan los procesos de atención y reparación integral a la población víctima, pueden dar cuenta del momento en que se superan las condiciones de vulnerabilidad, bajo el desarrollo de constantes caracterizaciones y valoraciones. Respecto a la priorización de la inversión de recursos económicos acorde a criterios objetivos de vulnerabilidad de las víctimas y en el marco de la Ruta de Reparación, se han observado avances en la aplicación de criterios “masivos” de priorización, entre los cuales se encuentran los casos del régimen de transición, provenientes del Decreto N. 1290/08²¹ y la Ley N. 418/97, sumados a los ya contenidos en la Ley N. 1448/11, como las situaciones que competen a personas de tercera edad o personas que se encuentran en situaciones delicadas de salud física, entre otras. En este orden de ideas, la Unidad

21. Por el cual se crea el Programa de Reparación Individual por vía Administrativa para las Víctimas de los Grupos Armados Organizados al Margen de la ley, Derogado por el Decreto N. 4800/11, reglamentario de la Ley 1448/11 Ley de Víctimas.

para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) ha realizado casos de priorización masiva, logrando mejores y mayores coberturas.

La Secretaría General considera que es necesario continuar socializando de forma amplia, eficaz y eficiente todos los aspectos relacionados con El Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas (PAARI), siendo el instrumento creado para la medición de carencias, capacidades y necesidades de los hogares víctimas y su correspondiente respuesta en cada una de las etapas de la ruta de atención. La socialización de los contenidos y alcances del instrumento son indispensables no sólo para las víctimas sino para las instituciones que componen el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV) en todos sus niveles. Acorde a la concepción del PAARI, la Unidad debe avanzar en la construcción conjunta de un PAARI con cada hogar víctima, por lo cual será fundamental el fortalecimiento del rol de la UARIV como coordinadora del SNARIV para la efectiva implementación de la oferta institucional, así como la capacitación a víctimas sobre rutas de exigibilidad de derechos y la existencia de éste mecanismo^{22/}.

La Secretaría General considera oportuno mencionar que durante el año 2014 se presentaron avances respecto de las indemnizaciones a favor de grupos de víctimas por delitos de desplazamiento forzado y delitos contra la libertad e integridad sexual, especialmente a favor de las mujeres, que se han posicionado como el principal sujeto victimizado en los grupos de delitos que han tenido mayor atención por parte de la UARIV durante el año 2014. Es de destacar igualmente, que a través del proyecto “Indemnizaciones Transformadoras”, se ha avanzado en la indemnización de víctimas de desplazamiento forzado; y las jornadas “Proyectándonos”, han promovido un espacio de asesoría sobre inversión de recursos para los y las jóvenes que están próximos a cumplir la mayoría de edad y por ende recibir los encargos fiduciarios de sus indemnizaciones.

Al igual que la MAPP/OEA la CIDH valora que se hayan presentado avances respecto de las indemnizaciones a favor de grupos de víctimas por delitos de desplazamiento forzado y delitos contra la libertad e integridad sexual, especialmente a favor de las mujeres, quienes se han posicionado como el principal sujeto victimizado entre los delitos de mayor atención por parte de la UARIV durante 2014; así como que se haya avanzado con el proyecto “Indemnizaciones Transformadoras”, y con los jóvenes en las jornadas “Proyectándonos”.

A pesar de los avances mencionados en materia de indemnización, la Secretaría General ha verificado que siguen existiendo retos en: i) la financiación de las reparaciones-indemnizaciones y en general de la aplicación de la Ley de víctimas^{23/}; ii) los montos de indemnización; iii) las indemnizaciones en el marco de las sentencias de Justicia y Paz; iv) el pago efectivo de las

22. En relación a los mecanismos de reparación en la audiencia celebrada durante el 153° Período de Sesiones de la CIDH sobre este tema, la sociedad civil indicó que persisten obstáculos en la implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, principalmente en cuanto a: i) la operatividad de la institucionalidad creada por la Ley, ii) la insuficiente formación de los funcionarios responsables de su aplicación; y iii) la falta de articulación a nivel nacional y local entre las diferentes entidades involucradas, como también lo ha identificado la MAPP/OEA. El Estado, por su parte, informó sobre las medidas que se encuentra implementando para hacer frente a tales preocupaciones, en particular lo relativo a la coordinación de un sistema nacional de atención y reparación integral de víctimas y al fortalecimiento de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (SNARIV).

23. Sobre la financiación y montos de las indemnizaciones, el Gobierno ha insistido en la vigencia del Art. 10 de la Ley 1448 de 2011, en donde se determina un límite a la concurrencia del Estado en las reparaciones establecidas judicial o administrativamente, evidenciado la responsabilidad del victimario como principal garante del pago de las indemnizaciones a las víctimas.

indemnizaciones; v) la existencia de reglas claras sobre la indemnización a víctimas en condición de desplazamiento; vi) la distinción entre medidas de asistencia y medidas de reparación; vii) la complementariedad de las demás medidas de reparación con la indemnización, viii) los contenidos y alcances del derecho fundamental a la reparación-indemnización de las víctimas a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, y ix) el pago de indemnizaciones a las personas en situación de desplazamiento, la cual podría requerir reformar o transformar incluso la aplicación de la Ley de Víctimas.

En relación a los avances registrados en materia de construcción de memoria histórica, la Secretaría General se permite hacer mención a la creación de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, en el marco de las negociaciones en La Habana, que evidencia el interés en generar espacios para la construcción de memoria colectiva del conflicto. La SG/OEA destaca las 24 investigaciones que ha adelantado el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), y que se proyectan 35 como futuros Informes de Memoria Histórica del conflicto, que tienen un rol trascendental en el debate público para la construcción de la paz. Además de lo anterior, durante el 2014, el CNMH ha realizado 4 publicaciones, las cuales son un conjunto de 4 tomos^{24/} que abordan la temática de la desaparición forzada. Está claro que los esfuerzos del CNMH por la construcción de memoria no sólo han estado encaminados a la elaboración de informes, sino también a la incorporación de enfoques diferenciales dentro de sus directrices de trabajo.

La CIDH también valora los esfuerzos de la CNMH y resalta, al igual que la MAPP/OEA, la necesidad de socializar y difundir los informes de la CNMH al interior de las regiones y comunidades víctimas de la violencia para ayudar en la recuperación del tejido social.

Ahora bien, en relación a los impactos de la difusión de los ejercicios de Memoria Histórica, pese a los importantes esfuerzos que ha hecho el CNMH para difundir su labor, en entrevista hecha por la Contraloría General de la República (CGR) a algunas víctimas, se hace notorio que todavía existe un considerable desconocimiento sobre su derecho a las medidas de satisfacción, ya que sólo un 26.26% conoce su derecho a la verdad^{25/}. Se subraya la necesidad de socializar y difundir estos informes al interior de las regiones y comunidades que han sufrido la violencia y así ir recuperando el tejido social a través de la memoria en lo local.

En materia de restitución de tierras, la Secretaría General ha observado avances positivos desde la institucionalidad, ya que se está evidenciando un gran interés del Estado colombiano en la ejecución de la política de restitución con el despliegue de 17 direcciones territoriales y la apertura de 21 oficinas de atención al público de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, el nombramiento de 39 jueces, un juez itinerante y 15 magistrados especializados en restitución, que han conseguido tramitar 24.769 solicitudes de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente de las cuales 13.465 (54%) han finalizado la etapa administrativa, 1.808 casos resueltos que corresponden a 84.959 hectáreas^{26/}. Sin embargo, preocupa a la SG/OEA la ejecución y materialización de dichos fallos. En este sentido, el volumen de sentencias emitidas hasta la fecha representa un desafío por los diversos esfuerzos que implica la supervisión y ejecución de las mismas por parte de instituciones y los beneficiarios de los fallos,

24. los cuales son: Tomo I: Normas y dimensiones de la desaparición forzada en Colombia; Tomo II: Huellas y rostros de la desaparición forzada (1970-2010); Tomo III: Entre la incertidumbre y el dolor: impactos psicosociales de la desaparición forzada; y Tomo IV: Balance de la acción del estado colombiano frente a la desaparición forzada de personas.

25. Primera Encuesta Nacional de Víctimas. CGR 2013

26. Información de la UAEGRTD con corte a 24 de Diciembre de 2014.

especialmente porque demandan un apoyo y acompañamiento significativo desde todos los órdenes, así como una articulación institucional a los niveles local, departamental y nacional.

En este sentido, la Secretaría General a través de la MAPP/OEA realizó el estudio de 10 casos posfallo en los cuales logró identificar que, a partir de la atención recibida por las instituciones encargadas del proceso de restitución de tierras, las víctimas de abandono y despojo han comenzado a recuperar la confianza en el Estado, bajo el entendido que son comunidades rurales en donde la presencia del Estado ha sido históricamente deficitaria. Basados en esa confianza emergente es importante que las instituciones se coordinen para el cumplimiento de los fallos, sobre todo en materia de vivienda y ejecución de proyectos productivos; pues en ellos se centra la esperanza de retorno al campo. En este sentido, la Misión insta a las instituciones encargadas, para que la ejecución de los fallos de restitución de tierras se realice en un plazo razonable que garantice, i) el goce efectivo del derecho a la restitución, ii) el acceso a la vivienda en condiciones de dignidad teniendo en cuenta los contextos propios de la ruralidad colombiana, iii) proyectos productivos que recojan el verdadero sentir de los restituidos, y iv) visibilización y promoción de la labor de la mujer en la vida rural.

La Misión destaca los logros del Programa de Alivio de Pasivos en tanto, con el concurso de voluntad de administraciones locales, se han adoptado acuerdos en municipios como Ataco, (Tolima), Tibú (Norte de Santander), Puerto Gaitán (Meta), Medellín (Antioquia) y Montería (Córdoba), donde se han cancelado las deudas de impuestos prediales a las víctimas restituidas, quienes han sido eximidas del pago durante los dos años siguientes a la entrega del predio. No obstante, para garantizar los derechos de las víctimas aún se requiere de mayores compromisos por parte de las asambleas departamentales y los consejos municipales para la exoneración de algunos impuestos que no son de nivel nacional, y que, por tanto, necesitan de la adopción de ordenanzas y resoluciones en favor de las víctimas.

Una de los desafíos significativos de la Ley 1448 se refiere a la seguridad y las condiciones para el retorno de las víctimas, garantizar estas condiciones requiere de acciones contundentes en materia de políticas públicas que los atiendan, de un consenso institucional amplio y de una transformación del Estado, que excede los alcances de las instituciones con funciones en el desarrollo del proceso de restitución y de la propia vigencia de la Ley.

En materia de restitución de tierras, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que este apartado enfrenta múltiples desafíos, entre ellos el retorno y permanencia de las comunidades cuyas tierras han sido restituidas en esos lugares, lo cual afecta el goce efectivo del derecho a la restitución como lo identifica la MAPP/OEA. La Comisión ha valorado que a través de la UARIV se han impulsado varias acciones en materia de retorno y reubicación, como el Programa Familias en su Tierra, que durante 2014 acompañó 82 procesos de retorno que involucraron 16.674 hogares y que durante 2013 realizó el acompañamiento a 28.074 hogares, en más de ochenta municipios. La CIDH reconoce los esfuerzos realizados por la UARIV, a través de su Grupo de Retorno y Reubicaciones, el cual ha creado la herramienta metodológica denominada “Protocolo para el Acompañamiento a Retornos y Reubicaciones en el Marco de la Reparación Integral a Víctimas del Desplazamiento Forzado”.

Para la Secretaría General este escenario se constituye como uno de los retos que la política de restitución de tierras deberá afrontar durante el 2015, para que, aún en aplicación de los principios de gradualidad y progresividad, se responda adecuadamente a los problemas de seguridad y al retorno en condiciones de dignidad, sin que ello signifique una carga adicional de tiempo para las víctimas de

desplazamiento forzado y despojo de tierras. En ese sentido, se insta que la política de restitución de tierras demuestre perseverancia en las zonas dónde se han presentado dificultades, como es el caso de Tibú, Norte de Santander, fortaleciendo su capacidad y articulación, para lograr la progresividad y la sostenibilidad de los retornos. De igual manera se destaca la importancia de hacer un seguimiento a los casos de restitución en el marco de las sentencias de Justicia y Paz, la Comisión Regional de Restitución de Bienes (CRRB) y el Plan Choque.

En materia de estrategias que garanticen la no re-victimización, la SG/OEA considera oportuno destacar el Índice de Riesgo de Victimización, herramienta tecnológica a través de la cual se pueden realizar diagnósticos de lugares en riesgo y reducir la victimización a través de estrategias preventivas. Además se reconocen otros avances en materia de garantías de no repetición, tales como el diseño de una Estrategia Pedagógica para la Acción y la No Repetición en la Escuela de Reparaciones de la UARIV, el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos (PLANEDH) del Ministerio de Educación Nacional (MEN) y el Programa Eduderechos.

Una situación preocupante para la Secretaría General, es que pese a las alertas puestas sobre la situación de victimización del pacífico colombiano, particularmente sobre Buenaventura, se sigan presentando las denuncias realizadas en los informes anteriores alrededor de la situación en esta región del país. Asimismo, se siguen presentando desplazamientos como los identificados en Chocó (Cuenca del Alto Baudó), Cauca, Nariño, Guaviare y Putumayo. De los casos en mención, para la SG/OEA es alarmante el alto número de poblaciones indígenas que han sido víctimas durante este período, ya que son la población que más registra afectaciones asociadas a este delito, en especial las comunidades del Alto Baudó chocano, la comunidad Nasa en el Putumayo y la Nukak Maku en el Guaviare.

En el marco del 153° Periodo de Sesiones, la CIDH fue informada sobre la situación de la región del Pacífico colombiano. En ese contexto preocupa la situación de violencia que estarían viviendo las comunidades negras e indígenas de la zona ante la defensa de sus territorios por la implementación de proyectos de desarrollo impulsados por políticas estatales –que incluyen capitales nacionales e internacionales. Se indicó que dichos proyectos sería incompatibles con los proyectos de etnodesarrollo y los planes de vida de las comunidades negras e indígenas. Preocupa, asimismo la persistencia de la violencia contra líderes indígenas registrados en 2014, como las amenazas, atentados y asesinatos perpetrados en el Cauca.

Los decretos con fuerza de ley étnicos^{27/} N. 4633/11, 4634/11 y 4635/11 son una herramienta fundamental para el desarrollo de políticas públicas con enfoque diferencial para los grupos étnicos como sujetos colectivos de derechos, que en el contexto del conflicto han sido impactados de manera desproporcionada y diferenciada; sin embargo, el Gobierno Nacional debe reforzar sus esfuerzos en los procesos de empoderamiento de las comunidades sobre estos temas, y avanzar en la construcción y ejecución de los planes integrales de reparación colectiva^{28/}. Para el caso del Alto Andagueda

27. Decretos con fuerza de ley Número 4633 (pueblos y comunidades indígenas), 4634 (pueblo ROM o gitano) y 4635 (comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras) del 09 de diciembre de 2011.

28. En el Caquetá, la UARIV ha venido desarrollando 2 procesos de reparación colectiva en el municipio de Florencia con los pueblos indígenas Embera-Chami y Nasa, de los cuales el que presenta un mayor avance es el proceso con los Nasas: en efecto, 14 familias de este pueblo indígena aceptaron reubicarse en un predio asignado por autoridades locales en la vereda Maracaibo, Florencia; no obstante, un concepto desfavorable en seguridad freno el proceso de reubicación. Con los Embera-Chami también se proyecta una reubicación en la hacienda El Puerto, cercana a Florencia. La CIDH identificó que desde la entrada en vigencia de los decretos étnicos 4633 y 4635, ha habido muy pocos logros en términos de goce efectivo de derechos de los grupos

(Chocó) siendo esta la única sentencia con enfoque de derecho territorial, la construcción del plan de reparación colectiva se elaboró desde el nivel nacional, lo que ha generado demoras en su implementación al interior de las comunidades, dado que no responde a las dinámicas territoriales por lo que resulta importante llevar a cabo un seguimiento institucional.

En materia de restitución de derechos territoriales a comunidades étnicas, la Secretaría resalta el avance realizado en el año 2014 que arroja 18 caracterizaciones de afectaciones territoriales finalizadas, 14 demandas étnicas interpuestas (10 en favor de indígenas y 4 en favor de afros) que cubren una extensión de 314.000 hectáreas y más de 10.000 familias. Asimismo, medidas cautelares para 9 comunidades étnicas con una cobertura de más de 550.000 hectáreas y más de 11.000 familias. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD), proyecta para el año 2015 más de 16 caracterizaciones con una cobertura de más de 1.000.00 de hectáreas y en beneficio de más de 8.000 familias.

La SG/OEA celebra los alcances de la primera sentencia de restitución en favor de una comunidad étnica en este caso los indígenas Embera Katío de Alto Andágueda (Chocó). En la sentencia el tribunal reconoce que la comunidad indígena Embera Katío fue víctima de “desintegración familiar y cultural” por cuenta de una serie de vulneraciones a sus derechos como “asesinato selectivo de sus líderes, amenazas, hostigamientos, confinamiento, (ser utilizados como) escudos humanos, bombardeos en su territorio y explotación minera ilícita”, entre otros. Adicionalmente declaró imprósperas las oposiciones de las empresas mineras; y ordenó la adopción de múltiples medidas para garantizar el goce efectivo de los derechos territoriales étnicos, la ley de origen, la ley natural y el derecho propio.

Por otra parte, la Secretaría General quiere destacar los esfuerzos realizados por la UAEGRTD y los jueces y magistrados de restitución de tierras para incorporar el enfoque de género a los procesos de restitución y dar efectividad al Programa de Acceso a la Restitución para Mujeres, Niñas y Adolescentes. Cumplidos 2 años de su aprobación a través de la Resolución N. 80/13.

Con respecto a los PAARI, la Secretaría General recomienda, crear estrategias informativas para las víctimas, en las cuales haya información clara y concreta acerca de la necesidad de acceder a la formulación del PAARI y de su ingreso en el Registro Único de Víctimas (RUV), para acceder al SNARIV. En concordancia con lo anterior, clarificar las rutas de atención y reparación para las víctimas, ya que muchas no cuentan con el conocimiento acerca de la necesidad del PAARI, en especial, las víctimas de desplazamiento a las cuales sólo se les puede formular el PAARI una vez hayan superado la situación de vulnerabilidad.

En cuanto a indemnización y en el caso particular de las indemnizaciones a la población en condición de desplazamiento, la SG/OEA exhorta a que se realice una labor de socialización más eficiente de la ruta de reparación específica que le compete a las víctimas de este delito, la cual contenga lo dicho en la Sentencia de Unificación N. 254 de 2013 con respecto a los montos de indemnización, la formulación del PAARI y la superación de la condición de vulnerabilidad. También se recomienda evitar las medidas regresivas en relación a las medidas de reparación-indemnización en dos niveles: i) respecto de la destinación de recursos anuales para solventar el programa administrativo de reparación-indemnización, y ii) en relación con la política fiscal y

étnicos. Al respecto, la Defensoría del Pueblo, en su informe 2014, notó que hay una “carencia de acciones concretas con enfoque diferencial, por parte de las entidades que integran la SNARIV, especialmente las autoridades locales que desconocen la prioridad que las políticas encaminadas a la transformación de la situación de marginalidad de estas comunidades deben tener en el marco de sus planes de acción”.

monetaria de la nación como base de la financiación de los procesos de reparación-indemnización, con la aplicación de impuestos de carácter progresivo, en los que el costo de la reparación integral de las víctimas sea asumido de acuerdo a la capacidad adquisitiva de las personas.

Con respecto a las medidas de satisfacción, la Secretaría General considera necesario construir estrategias con enfoque horizontal, popular y comunitario, a través de las cuales se pueda realizar la socialización de informes de memoria histórica en las ciudades, más allá de los espacios netamente académicos. También se recomienda que se elabore por parte de la Dirección de Archivo de Derechos Humanos del CNMH, un documento guía para la identificación, clasificación y tratamiento de los documentos, públicos y privados, que competen a los procesos de reconstrucción de memoria histórica y que ello sea socializado con las autoridades locales, y sea inmerso dentro de los Planes Integrales de Acción Integral a las Víctimas (PATs). Por otro lado, es importante crear un mecanismo sistemático a través del cual se puedan registrar los procesos de concertación antes, de los eventos de perdón público a las víctimas en sí, como indicador del desarrollo de las medidas de satisfacción.

En cuanto al proceso de restitución de tierras, específicamente el caso de segundos ocupantes, la SG/OEA ha observado la presencia de campesinos que explotan o habitan actualmente los predios campesinos sin tierra y desplazados que se encuentran en tierras de otros desplazados, campesinos pequeños y medianos que compraron a sabiendas del conflicto armado y cuyos vendedores era los familiares de las víctimas de abandono forzado y despojo, que se quedaron en los predios en calidad de cuidadores, y otro grupo de ocupantes que son los que compraron tierras para fines de recreo, y no explotación, situación que supone un obstáculo para la restitución material de los predios. En este sentido, se recomienda que el Estado encuentre y aplique fórmulas o medidas eficaces para atender a las personas que ocupan los predios en algunas de las calidades en mención, para evitar el surgimiento de nuevos conflictos alrededor de las tierras, y trabajar por la reconciliación en los territorios.

Es importante también identificar y caracterizar a aquellos otros actores, no sólo para vincularlos al proceso como terceros intervinientes u opositores, sino para que sean protegidos por el Estado. En este sentido la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) ha entrado a caracterizar la situación de estos habitantes de las zonas rurales para adelantar un programa que otorgue un tratamiento integral y diferenciado para las necesidades de esta población.

La Secretaría General recomienda conocer, reconocer y evaluar los contextos para poder examinar la forma en que los terceros o los intervinientes se han involucrado con la historia de un predio o de un proceso, ya que esto trae unas consecuencias desde la perspectiva de la buena fe.

Por último, en el caso de las garantías de no repetición, se recomienda a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) dar continuidad a sus planes y programas de construcción de paz y promoción de los Derechos Humanos, a través de iniciativas comunitarias y culturales. Para tales efectos, además de ampliarse la cobertura territorial de estas iniciativas, se debe profundizar en la creación de metodologías novedosas que permitan la amplia participación de las comunidades en estas iniciativas. Lo anterior, teniendo en cuenta que estas labores de la UARIV han tenido importantes y positivos impactos dentro de las comunidades.

IV. MONITOREO DE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD EN FUNCIÓN DE LA PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS ILEGALES, AFECTACIONES Y ACCIONES DEL ESTADO

Durante el presente periodo la Misión fue invitada especial por el Gobierno Nacional a compartir en el espacio del Consejo de Seguridad Nacional, sus percepciones sobre la situación actual del fenómeno Pos Desmovilización o de las Bandas Criminales (BACRIM). Aprovechando este espacio se pusieron a consideración del Alto Gobierno las siguientes percepciones producto del trabajo de monitoreo y acompañamiento permanente de la Misión efectuado a través de sus 15 oficinas en terreno.

Sobre la evolución del fenómeno, se percibe que estos grupos Pos Desmovilización se han adecuado a la estructura tipo red, que flexibiliza su operatividad y facilita relaciones más fluidas con otras organizaciones similares o del mismo tipo, dedicadas a actividades de narcotráfico, contrabando, extorsión, micro tráfico y sicariato, entre otras. Igualmente, en algunas regiones del país donde hay presencia de BACRIM como el Clan Úsuga, las Autodefensas Gaitanistas, Rastrojos, Bloque Meta y Libertadores de Vichada (Disidencia del ERPAC), existen otras organizaciones al margen de la ley dedicadas a las mismas actividades, situación que produce múltiples afectaciones y zozobra en las comunidades, pues éstas los asocian como parte del mismo fenómeno^{29/}.

La Secretaría General ha observado con preocupación la capacidad del fenómeno posdesmovilización para transformarse y reconfigurarse en el territorio. El Clan Úsuga, Urabeños o Gaitanistas es el que mayor presencia territorial refleja, concentrándose especialmente en la parte norte del país, siendo el Darién Chocoano, Urabá Antioqueño y el Sur de Córdoba el epicentro de sus principales líderes. Sobre los Rastrojos aunque se ha dicho que están debilitados, su presencia se percibe en zonas de frontera (Guajira, Norte de Santander, Nariño y Putumayo) y en la franja de la costa pacífica desde el departamento del Chocó hacia el sur del país. En lo referente a reductos o disidencias del Ejército Revolucionario Antisubversivo de Colombia (ERPAC), se identifica la presencia del Bloque Meta y Libertadores de Vichada en los departamentos de Meta, Vichada y Guaviare, principalmente.

En el perfil de los actuales jefes de estos grupos posdesmovilización se evidencia ausencia de articuladores de carácter nacional o regional. Algunos de los líderes han sido capturados en países cercanos y otros evaden estratégicamente el protagonismo para poder mantenerse al mando en la ilegalidad. Al referirse a los líderes más visibles que en el pasado fueron parte integrante de los grupos de autodefensas, se podría inferir que continúan en la ilegalidad una quinta o sexta línea de mando, por ejemplo alias “Pijarbey” en los Llanos Orientales o alias “Otoniel” en el norte del país. La Secretaría General considera oportuno evidenciar dos percepciones que las comunidades tienen al respecto: i) líderes muy jóvenes que se perciben más violentos, porque no reconocen jerarquías y no aceptan imposición de condiciones sino que actúan bajo encargo, “me pagas por algo, yo lo hago”, estos líderes al parecer exhiben una mayor autonomía delictiva en sus territorios de influencia, y, ii) líderes que vienen cambiando su perfil de patrón o capo, a la figura de regulador o benefactor; estas dos funciones se dan con el propósito de regular la economía y la convivencia de las comunidades donde están presentes y generan sus rentas ilegales.

29. Ejemplos: los Botalones en la región del Magdalena Medio; La Constru en el departamento de Putumayo; Los Rudos en el departamento del Guaviare; el Clan Giraldo en la Troncal del Caribe, departamento del Magdalena; La Empresa en el departamento del Valle del Cauca; el Grupo de Arbey y Pacha en la cordillera de Nariño y el Ejército Paramilitar de Norte de Santander en Cúcuta, entre otros.

La Secretaría General percibe que los grupos posdesmovilización y otros actores armados ilegales, confluyen en lugares donde la geografía es favorable para el desarrollo de economías ilegales^{30/}. En ese sentido, la SG/OEA ha evidenciado que los fines que persiguen estos grupos están cada vez más inclinados hacia el factor económico, soslayando móviles políticos. Bajo esta lógica, se podría inferir que la función principal de los grupos posdesmovilización está orientada a la búsqueda de recursos; de ahí que en el periodo del presente informe, se ha identificado más preponderancia por negocios que produzcan alto flujo de caja y rentabilidad como la minería, el contrabando y las extorsiones generalizadas que producen renta día a día, en lugar de los que generan rentas a largo plazo, como el narcotráfico. Adicionalmente, se ha observado que estos grupos conservan como una de sus actividades económicas, la prestación de servicios de seguridad privada en los territorios donde están presentes.

a. Monitoreo a las afectaciones a las comunidades

Sin desconocer que la acción de las autoridades ha sido determinante para lograr debilitar las estructuras de algunos grupos posdesmovilización (BACRIM), a la Secretaría General le preocupa que este fenómeno continúe activo en algunos territorios y siga produciendo afectaciones sobre la población. Su presencia se percibe fragmentada y discreta ante las autoridades, pero al parecer es fehaciente ante las comunidades por lo siguiente: i) mantienen control social y relacionamiento permanente con las comunidades, generalmente bajo coerción, ii) continúan produciendo afectaciones a través de homicidios selectivos o la mal llamada “limpieza social”, desplazamientos inter e intraurbanos, confinamientos, restricciones a la movilidad, reclutamiento y/o utilización de niños, niñas, y adolescentes (NNA) en ocasiones con violencia sexual, amenazas y atentados; iii) ejercen violencia entre su mismo grupo para intimidar y causar temor en la población, iv) ofrecen protección para las economías de las regiones, especialmente aquellas relacionada con la extracción de recursos legales o ilegales o trasiegos ilegales (narcotráfico y contrabando) y extorsionan en forma generalizada al comercio y población en general, v) cooptan mediante estrategias de corrupción a autoridades de carácter local para evitar la acción del Estado contra sus miembros.

La Secretaría General destaca los esfuerzos de las autoridades por proteger a la población del accionar de los grupos armados ilegales. Sin embargo, sigue siendo motivo de inquietud la persistencia de amenazas contra defensores y defensoras de Derechos Humanos, líderes, víctimas y funcionarios públicos^{31/}. Los Urabeños (Clán Úsuga), Rastrojos y Águilas Negras^{32/} son identificados

30. Uno de esos territorios emblemáticos se reconfigura en la región de Cúcuta, el Catatumbo y la Provincia de Ocaña en Norte de Santander, que es una zona aislada con una línea fronteriza amplia y de difícil control, donde existen bandas criminales, grupos de guerrilla, y condiciones para el desarrollo de economías ilegales. Ahora bien en las áreas urbanas las dinámicas más atractivas para estos grupos se concentra en ciudades capitales como, Medellín, Cali, Barranquilla, Santa Marta, Riohacha y Villavicencio, por mencionar algunos, también son epicentros favorables para estas estructuras armadas ilegales.

31. La CIDH, en ese sentido, ha identificado que la situación de impunidad respecto a graves violaciones de derechos humanos e infracciones al DIH por parte de todos los actores del conflicto, de los grupos armados ilegales surgidos después de la desmovilización, continúa siendo un obstáculo para garantizar los derechos de las víctimas.

32. La Misión ha podido conocer información fragmentaria que presuntamente identifica la presencia y/o accionar de esta estructura en departamentos como: Córdoba, Cauca, Tolima, Chocó y Caquetá. De igual manera la Misión ha podido recopilar en terreno algunas informaciones no muy categóricas sobre este fenómeno en las siguientes regiones: i) en los municipios de la *Costa pacífica nariñense* correspondientes a El Charco, Iscuandé (Santa Bárbara), La Tola y Olaya Herrera (Bocas de Satinga), se habla de manera residual de la posible presencia de Rastrojos y de Águilas Negras, ii) en la región del *Bajo Cauca Antioqueño* la banda de los Urabeños responde a diferentes denominaciones entre ellas la de Águilas Negras. Esta estructura hace

en el territorio como los actores que utilizan la modalidad de panfletos para realizar las amenazas. También inquietan las amenazas y atentados contra periodistas en el ejercicio de su labor; al respecto, se destaca que en la región del Bajo Cauca cerca de 8 periodistas han sido amenazados por Urabeños y Rastrojos obligando a algunos a desplazarse de la región, y a otros, a modificar sus programas radiales para evitar nuevas amenazas. Aunque se reconoce la acción oportuna de la Unidad Nacional de Protección (UNP) para brindar esquemas de seguridad a los periodistas, las amenazas continúan produciéndose, por lo que urge la adopción de medidas contundentes que garanticen la seguridad de los periodistas en el ejercicio de su labor. Al respecto, la CIDH ha reconocido la disminución en los últimos años en el número de casos de asesinatos de periodistas y comunicadores sociales por motivos que pudieran estar relacionados con su profesión, así como el esfuerzo realizado por el Estado colombiano en la creación y mantenimiento de un mecanismo de protección para comunicadores en riesgo y en el reconocimiento de los periodistas y trabajadores de medios como población beneficiaria de la reparación colectiva en el marco de la Ley de Víctimas. Sin perjuicio de esto, la CIDH observó que subsisten desafíos para el ejercicio de la libertad de expresión, tales como las continuas agresiones, ataques y amenazas contra periodistas y trabajadores de medios.

Con respecto al fenómeno de reclutamiento y utilización de NNA, preocupa el temor en las comunidades y la falta de garantías para denunciar a los actores armados ilegales, por lo tanto, ésta sigue siendo una práctica invisibilizada en los territorios, que suele seguir el siguiente patrón: i) en primer lugar ofrecen un pago por servicio prestado para que se inicien en labores básicas como controles o recogida de información. Este primer paso los vincula al grupo, al mismo tiempo que el pago les da autonomía para desarrollar actividades alternas en la zona asignada, tales como extorsión o microtráfico; ii) posteriormente les ofrecen realizar servicios de seguridad y sicariato, servicios por los que los jóvenes también reciben un pago. A partir de ese momento, comienzan a adquirir estatus en el grupo. Preocupa que en algunos lugares, entre ellos, el Sur de Córdoba, algunos miembros de la comunidad hagan referencia a “vinculación voluntaria” en vez de “reclutamiento forzado”. Por su parte en algunos municipios del Urabá antioqueño, se dice que los jóvenes son utilizados exclusivamente para el negocio del microtráfico y que sólo al momento en que éstos no cumplan con los acuerdos, son enjuiciados por los grupos (Clan Usuga, Urabeños/AGC) y obligados a desplazarse o son asesinados. En zona de frontera, como en los territorios vecinos de Venezuela, la necesidad de redoblar los esfuerzos de prevención y protección a los NNA es de especial urgencia^{33/}.

presencia en todos los centros urbanos de los 6 municipios de la Región del Bajo Cauca Antioqueño, mantienen informantes en las vías y principales corregimientos, iii) En *Putumayo* se habla indistintamente de la presencia de bandas (Urabeños, Águilas Negras, La Constru, los Rastrojos) que estarían actuando en alianza con el Frente 48 de las FARC-EP en los municipios fronterizos con Ecuador, y cuya principal fuente de financiación sería el narcotráfico, extorsión, y el robo de hidrocarburos, iv) En *Norte de Santander*, en el mes de noviembre salió a la luz la muerte de 8 personas en Venezuela, muy cerca de Puerto Santander. Las primeras versiones vincularon sus muertes con una lucha por el control de la zona entre presuntos miembros de los grupos “Águilas Negras” y Los Urabeños, a los que pertenecerían estas personas. v) en *La Guajira*, específicamente en el sur de este departamento, se han presentado algunos casos de extorsión a profesores de las comunidades indígenas Wiwa, por personas que se identifican como Rastrojos o Águilas Negras.

33. La CIDH ha mostrado preocupación por el alto número de NNA afectados por el contexto de violencia, y por la falta de garantías plenas de sus derechos frente a los riesgos existentes. En el marco de las audiencias realizadas en su 153° Período de Sesiones, la CIDH recibió información sobre la situación de vulnerabilidad de la niñez afectada por el conflicto armado, resaltando, entre otros, que más de un 50% de la población desplazada forzosamente está compuesta de NNA. Se destaca también que la ONU ha verificado la realización de interrogatorios ilegales de NNA vinculados a grupos armados ilegales y la continuidad de su reclutamiento y uso por parte de estos grupos, y les recomendó a éstos cesar dicha práctica de inmediato y colaborar con el Estado para desvincularlos efectivamente.

Otra afectación es el control social que ejercen sobre las comunidades, en aspectos de movilidad y normas de conducta con fines económicos; también sobre las dinámicas sociales, económicas y culturales, para de esta forma ejercer una adecuada “administración” de sus habitantes, llegando incluso a mediar en conflictos de todo tipo. La Secretaría General ha conocido casos donde grupos ilegales llegan a vivir en forma temporal o casi permanente en casas de campesinos quienes son obligados a darles alojamiento y alimentación; en ocasiones esta convivencia forzada ha terminado en abusos sexuales a miembros del mismo núcleo familiar. La población convive con esas restricciones bajo pena de sufrir consecuencias si no acceden a las pretensiones de los grupos armados ilegales. También se han conocido casos en los que estos grupos se atribuyen el poder de convocar a reuniones con la comunidad a través de los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), imponen trabajos forzados como castigo a supuestas infracciones, convocan a jornadas de trabajo comunitario, establecen normas para el manejo de los animales, horarios de circulación por las vías veredales y autorizaciones para el ingreso y salida de personas de las comunidades.

Con respecto a la población desmovilizada de las autodefensas, la Secretaría General evidencia que los postulados y sus respectivas familias también han sido objeto de afectaciones en lo que se refiere a su seguridad personal. Se han observado presiones y amenazas de reclutamiento de desmovilizados en el Putumayo, el Magdalena Medio y otras regiones del país como la Costa Caribe. Existe un número significativo de desmovilizados, 3820, que desde el año 2003 han fallecido de forma violenta^{34/}, esto sin contar los casos de familiares de desmovilizados y de postulados a Justicia y Paz que también han sufrido violencia. La Misión ha iniciado junto con la ACR, una línea de trabajo que explique retrospectivamente las dinámicas territoriales en aquellas zonas donde se han concentrado la mayor cantidad de estas muertes, esto con el fin de evitar la repetición y que el Estado colombiano tome las medidas necesarias para mitigar los riesgos frente a futuros procesos de reintegración o reincorporación a la vida civil.

De otra parte, es imperioso prestar especial atención a la reintegración y retorno a las comunidades de exmiembros de grupos ilegales postulados a Justicia y Paz que queden en libertad, por el impacto que puedan tener en las dinámicas de los territorios a los que se reintegran, así como en los procesos de reincorporación a la vida civil. Los mismos postulados no descartan amenazas de terceros contra su vida debido a sus testimonios en Justicia y Paz, aunque también existe preocupación en algunas regiones, en que personas al servicio de los intereses económicos de antiguos líderes de los grupos de autodefensas, están esperando la salida del su líder o “patrón”, como en el Magdalena Medio. La Secretaría General reitera su compromiso con el monitoreo de esta realidad.

En muchas regiones del país con presencia de grupos armados ilegales, el principal impacto sobre la economía legal en los territorios se produce por la tributación forzada en modalidad de extorsión^{35/}, debido a que ha aumentado la cobertura de población extorsionada y el gravamen de la cuota a pagar. Esta dinámica se da tanto en zona urbana como rural, y afecta por igual al comerciante formal e informal, al ganadero, el finquero grande o pequeño, el transportador, a la empresa que suministra bienes y servicios, a la persona que presta el servicio de moto taxista, o al que vende

34. Fuente: dato ACR a diciembre de 2014.

35. Extorsión: Según lo establecido en el Artículo 244 del Código Penal de Colombia, modificado por el Artículo 5 de la Ley 733/02. Se entiende por extorsión: "El que constriña a otro a hacer, tolerar u omitir alguna cosa, con el propósito de obtener provecho ilícito para sí o para un tercero". En Colombia una de las modalidades de extorsión es conocida coloquialmente como "vacuna", y es exigida por grupos armados al margen de la ley en función de los ingresos de las personas, el tipo de actividad que desempeñan, entre otros, constituyendo una renta ilegal significativa.

minutos de celular. El no pago de estas extorsiones tiene como consecuencia amenazas, atentados en bienes y personas y, en ocasiones el homicidio. Aún más, la prevalencia y generalización del fenómeno de la extorsión se ha convertido para las víctimas en un hecho cotidiano.

Con respecto a la minería tanto legal como ilegal, la Secretaría General observa un patrón de transformación de la minería de hecho o artesanal en ríos, hacia la utilización de maquinaria pesada tales como retroexcavadoras, dragones y barcazas. Estas máquinas están provocando enormes daños ambientales y afectaciones a la salud y bienestar de las comunidades, afectando el cauce de los ríos, y su curso natural al igual que el barequeo tradicional, en los casos en los que se utilizan químicos contaminantes. En todo caso la presencia de las máquinas retroexcavadoras facilita el trabajo de los mineros de aluvión que no tienen presente las consecuencias ambientales y sociales que esta extracción descontrolada pueden tener a largo plazo.

Asimismo persiste la práctica de la minería extractiva artesanal en minas de socavón. La población que tiene esta actividad como única fuente viable de recursos, se ve sometida a las reglas y controles de los actores armados ilegales. Esta actividad, altamente lucrativa, está causando en algunas zonas la compra masiva de tierras, así como el desplazamiento de la población por presiones o por falta de otras opciones para subsistir dado el nuevo destino de la tierras; muchas de las zonas de extracción, están en resguardos indígenas y consejos comunitarios de comunidades negras, lo cual altera la autonomía territorial y gobernanza de estos grupos étnicos.

Para la Secretaría General, se empieza a percibir tensión social y en el orden público en algunas regiones mineras donde la informalidad de los títulos mineros ha sido una práctica de muchos años, dada la aplicación de las regulaciones establecidas por el Gobierno Nacional en años recientes. Con la expedición del Decreto 2637/12, se estableció la creación y obligatoriedad de la inscripción en el Registro Único de Comercializadores de Minerales (RUCOM), para la comercialización legal de oro so pena de decomiso del mineral, y el registro y entrega de carnets a los mineros artesanales (barequeros) a nivel municipal, normatividad que ha generado cuestionamientos por el impacto que ha tenido en la producción artesanal. Los comercializadores no quieren comprar oro porque lo pueden perder, y los mineros artesanales no saben a quién venderle el oro. El Gobierno ha venido propiciando el diálogo con este sector para llegar a acuerdos que permitan solucionar los inconvenientes de una manera pacífica. Según líderes de las comunidades mineras, este contexto puede devenir en las siguientes situaciones: i) desarrollo de protestas sociales para reclamar derechos, y que eventualmente esta protestas sean infiltradas por los grupos armados ilegales (guerrillas y grupos posdesmovilización), ya que ellos también están afectados; y ii) aparición de un actor armado ilegal con capacidad financiera que empiece a comprar el oro a los mineros no artesanales y no formalizados, y se genere una actividad más clandestina y peligrosa en torno a esta economía. También existe el riesgo que, en el momento que la minería no ofrezca más fuente de ingreso y que no haya alternativas legales, se favorezca la resiembra de cultivos de uso ilícito u otras fuentes de ingreso ilegales como el contrabando y la extorsión.

Sobre el accionar de las guerrillas, para la Secretaría General es objeto de preocupación las alertas sobre la presencia, acaparamiento de nuevas áreas y presunta expansión de estructuras armadas ilegales. Por ejemplo, se sabe de facciones de guerrilla que estarían incursionando en territorios donde antes no tenían presencia y otras que se encuentran en proceso de repliegue hacia zonas donde no tenían presencia con intenciones de expandirse a otras zonas; estas estructuras estarían reclutando a NNA con pago de salario y estarían realizando “trabajo con comunidades” en algunas de estas zonas.

En algunos territorios miembros de las organizaciones sociales han manifestado que están siendo instrumentalizados por las guerrillas, especialmente para transmitir órdenes de ésta o ejercer control en la comunidad con fines políticos. Asimismo, las comunidades expresan que las guerrillas imponen barreras invisibles, a través del establecimiento de autorizaciones de salida o ingreso a los territorios, control a través de amenazas a la integridad de sus líderes, como en el Sur de Córdoba donde se han presentado denuncias de este tipo en comunidades indígenas. Incluso en el departamento del Putumayo existen normas de convivencia escritas, difundidas por las FARC-EP para el acatamiento de las comunidades en general.

La Secretaría General considera oportuno advertir que en ciertas regiones del país, las comunidades señalan que las guerrillas estarían incentivando la resiembra de cultivos ilícitos para acumular grandes áreas susceptibles de entrega en un eventual escenario de negociación y como estrategia para ganar base social^{36/}, ya que los campesinos cocalleros serían los beneficiados por las políticas y programas de erradicación de cultivos que se realicen, en consonancia con lo acordado. Por último, algunas comunidades residentes en zonas de influencia histórica de presencia de guerrilla expresan que en medio de un proceso de paz están siendo sometidos al pago de extorsiones en forma indiscriminada, incluso se comenta que en algunos territorios tienen que pagar obligatoriamente la extorsión a más de un actor armado ilegal y que en algunos casos tienen que pagar esa extorsión a tres grupos armados ilegales.

Sobre las acciones del Estado, la Secretaría General ha observado desde 2006 el constante incremento de la presencia de Fuerza Pública en muchos territorios del país, incluso corregimientos donde antes no había tenido presencia, así como se ha podido constatar la acción permanente mediante operativos sostenidos y coordinados entre la Policía Nacional, el Ejército e Infantería de Marina, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación. La SG/OEA también ha observado que se ha logrado incrementar la valoración positiva de las comunidades y se ha generado nuevamente confianza en la institucionalidad y en las Fuerzas Armadas del Estado colombiano, pese al imaginario colectivo de que la Fuerza Pública, más allá de la protección de los ciudadanos, está al servicio del cuidado de la infraestructura o de los intereses de los actores legales económicos. Otro elemento significativo es que las comunidades sienten que los actores armados ilegales cohabitan con la institucionalidad en los territorios alejados y apartados, lo que llega a afectar el orden político-institucional y genera un alto grado de desconfianza en la institucionalidad.

La Secretaría General destaca que las diferentes estrategias desplegadas por el Gobierno Nacional, enmarcadas en la Política Integral de Seguridad y Defensa, y la Ley de Seguridad Ciudadana, son muestra de la voluntad de neutralizar el accionar de los actores armados y su impacto sobre la población, como por ejemplo la operación “Espada de Honor” de las Fuerzas Militares contra las guerrillas y la “Operación Troya” o actualmente denominada como “Corazón Colombia” de la Policía Nacional contra las bandas criminales. Sin embargo, muchas comunidades consideran que una estrategia militar, policial y judicial no es suficiente para mejorar las condiciones de seguridad, y que debe ser complementada por elementos de inversión social, desarrollo y mejores oportunidades de sostenibilidad económica, para disminuir la vulnerabilidad a la que están expuestos en los contextos de ilegalidad que imponen los actores armados ilegales en los territorios. Un ejemplo concreto, es el caso de la población de Sipí en Chocó, donde si bien la relación entre Fuerza Pública y pobladores es de casi un uniformado por cada 7 pobladores, los contextos de inseguridad e ilegalidad siguen muy vigentes.

36. Un ejemplo de esto es la Serranía del Perijá.

La población reconoce avances en cuanto a la apropiación del Derecho Internacional Humanitario (DIH) por parte de las autoridades militares, la SG/OEA destaca positivamente que en el marco del periodo de este informe, no existe información sobre casos recientes de falsos positivos, y ha habido un esfuerzo institucional del Estado por acciones de reparación simbólica a través del reconocimiento público y solicitud de perdón en caso de acciones irregulares o afectaciones a las comunidades; sin embargo, persisten prácticas contrarias al DIH como el hecho de que la Fuerza Pública se ubique cerca de las viviendas de los civiles o de los colegios donde estudian sus hijos, con los riesgos que ello conlleva para la población civil. Igualmente, se destacan las afectaciones colaterales en bienes, enseres y cultivos causados como consecuencia de operativos llevados a cabo por estas fuerzas que generalmente no son resarcidos por ninguna autoridad.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La Secretaría General saluda el esfuerzo decidido y sostenido del Gobierno Colombiano por adelantar un proceso y establecer un Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP que ponga fin a 50 años de conflicto, e invita a seguir concretando iniciativas, medidas y acciones concretas que favorezcan la atenuación de las acciones bélicas en beneficio de la población civil, mientras avanzan las negociaciones en La Habana.
2. Se insta a acelerar la fase exploratoria de una mesa de negociación con la guerrilla del Ejército de Liberación Nacional (ELN), respetando las particularidades que se requieren para avanzar en una salida negociada al conflicto con esta guerrilla, y reconociendo la voluntad manifiesta de éste grupo por buscar un escenario de diálogo que conduzca a la paz.
3. Se estima necesario avanzar en la unificación de los criterios jurídicos para el otorgamiento de la libertad a los excombatientes que cumplen con los 8 años de reclusión en los pabellones de Justicia y Paz, pues la falta de seguridad jurídica afecta el proceso de Justicia Transicional en dos dimensiones: por un lado compromete la voluntad de los desmovilizados en términos de avanzar con los procesos de verdad y reparación integral para las víctimas; y por otro, genera un escenario de incertidumbre para otros miembros de grupos armados ilegales que eventualmente quieran someterse a la Ley.
4. La cifra de desmovilizados que han perdido la vida de forma violenta, constituye un eslabón débil del proceso de Justicia Transicional, pues los beneficios de acogerse a los procesos de sometimiento a la Ley se vuelven difusos. Resulta imperativo para el Proceso de Paz dar prioridad a la investigación y esclarecimiento de las muertes violentas de desmovilizados.
5. La Secretaría General, recomienda al Gobierno Nacional fortalecer la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) a través de la contratación de más perfiles calificados que asuman los retos de la reintegración (Profesionales Reintegradores), de cara a la libertad de los postulados que empiezan a salir de las cárceles, ya que el perfil de algunos de los excombatientes exige una atención cualificada e integral. Es importante trabajar en programas para la atención de los problemas de salud mental, que se han empezado a visibilizar entre los excombatientes.
6. Para garantizar el desarme, desmovilización y reincorporación a la vida civil, en el proceso deben discutirse y acordarse medidas que permitan garantizar la seguridad de los desmovilizados de las FARC-EP en el escenario del posconflicto, condiciones para el desarrollo económico de los municipios o ciudades en las que posiblemente se lleven a cabo los procesos de reintegración, y escenarios e instrumentos para la participación y reintegración de los excombatientes en los contextos comunitarios.
7. De cara al proceso de reincorporación de miembros de las guerrillas de las FARC-EP y el ELN es necesaria la armonización de las políticas de resocialización intramuros y aquellas

normas de reincorporación extramuros que se establezcan y acuerden, para ello resulta imperativo la articulación de las políticas de paz con un enfoque transicional de la política criminal y penitenciaria.

8. Se recomienda establecer rutas claras para potencializar alternativas jurídicas de sometimiento a integrantes de BACRIM y otros actores ilegales relacionados con estos que deseen abandonar la ilegalidad.
9. La Secretaría General recomienda revisar y fortalecer la estrategia para combatir el fenómeno de las bandas criminales emergentes (BACRIM) y todos los contextos de ilegalidad que siguen generando temor y afectación en los territorios. En particular, se considera necesario avanzar en estrategias de mayor presencia y eficacia de las expresiones institucionales de seguridad y justicia en los territorios que contribuya a debilitar la capacidad reguladora del crimen organizado en la vida cotidiana de las comunidades. Las comunidades perciben que los elementos geo-económicos de cada región son los principales dinamizadores del fenómeno actual, el cual puede ser una oferta que favorece la permanencia y fortalecimiento de los grupos armados ilegales. La SG/OEA considera que en este punto, el Gobierno puede hacer un esfuerzo para mostrar elementos transformadores, más allá de la actual estrategia que está fundamentada principalmente en capturas y decomisos.
10. La Secretaría General ha conocido que en algunas regiones apartadas y aisladas donde existe presencia de actores armados ilegales en función de actividades ilegales (narcotráfico, minería, extorsión, contrabando, etc.) existen percepciones negativas en el imaginario colectivo de las comunidades de que la situación de seguridad vaya a cambiar significativamente. Al respecto, el Gobierno Nacional podría desarrollar una estrategia adecuada de “pedagogía para la paz”, pero más importante aún, planificar acciones tangibles y materiales e inmediatas, especialmente en el ámbito de desarrollo económico y de infraestructura, que permita a las comunidades hacer una prospección positiva del futuro en un escenario de pos conflicto. Seguridad, empleabilidad y justicia son las necesidades más sentidas de las comunidades para forjar un mejor futuro.
11. Es necesario crear mecanismos de confianza y mejorar la comunicación y relacionamiento de las autoridades con las comunidades, especialmente aquellas localizadas en zonas más afectadas por el conflicto y de presencia activa de grupos armados ilegales. Para la Secretaría General, el Gobierno colombiano debe adelantar esfuerzos de coordinación de su institucionalidad que le permitan incrementar su presencia en los territorios más allá de la estructura militar.
12. Es urgente lograr mayor celeridad en las investigaciones y esclarecimiento de los hechos de amenazas y asesinatos de las personas involucradas en el proceso de restitución de tierras, líderes y defensores de víctimas, y dirigentes sociales. Resulta necesario conocer los responsables de estos crímenes, directos e indirectos, pues constituyen uno de los principales obstáculos a este proceso. La demora en las investigaciones para dar con los responsables de los hechos, así como la falta de resultados contundentes en materia de judicialización, contribuyen a un ambiente de zozobra y desconfianza hacia el proceso y hacia las autoridades.
13. Para la Secretaría General es necesario redoblar esfuerzos en la articulación institucional y la coordinación del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), a fin de que esta labor efectivamente se evidencie en los procesos de atención, reparación colectiva y restitución de tierras.
14. La Secretaría General reconoce la labor decidida del Gobierno Nacional en la construcción de memoria histórica. No obstante, sigue presente el reto de lograr un mayor involucramiento de las comunidades en estas actividades, y de garantizar que sus relatos y memorias sean

representados efectivamente en los procesos de desagravios, perdón público, e informes de memoria histórica del conflicto, para que tengan un potencial reparador.

15. Se insta a propender por una adecuada articulación institucional de cara al pos conflicto con el propósito fundamental de blindar y garantizar la sostenibilidad de procesos actuales (Justicia transicional, reintegración, restitución de tierras, salida de postulados, etc.) y facilitar la implementación de nuevos procesos.
16. Para la Secretaría General una política de paz no será sostenible sin la participación y compromiso de la Sociedad Civil. El Gobierno Nacional debe idear mecanismos efectivos para que los distintos sectores que la conforman, puedan expresar sus intereses y comprensión no sólo de lo que esperan del proceso, sino de cuál puede ser su aporte a la Paz.
17. La Secretaria General insta al Estado colombiano a seguir adelante con la formulación de estrategias sociales y políticas pertinentes para la paz como herramientas fundamentales para el alistamiento institucional en los territorios.